

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL ESPECIAL

RAFAEL BEY NAZARIO;  
CARLOS MARIO  
GARCÍA BERRÍOS; IVÁN  
F. ELÍAS RODRÍGUEZ;  
WILFREDO VÉLEZ  
HERNÁNDEZ;  
CIUDADANOS EN  
DEFENSA DEL  
AMBIENTE (CEDA);  
TERESA SÁNCHEZ  
RODRÍGUEZ; JAVIER  
BIAGGI CABALLERO;  
EUNICE SANTANA  
MELECIO; MAGDA  
RAMÍREZ MOLINA;  
JESÚS GARCÍA OYOLA;  
MARCOS CHACÓN  
MOYA; VECINOS AL  
RESCATE DE ACCESOS  
Y SENDEROS  
(VEREDAS); MADRES  
DE NEGRO DE  
ARECIBO; BASURA  
CERO, INC.; MYRNA  
CONTY,

Recurrente,

v.

JUNTA DE  
PLANIFICACIÓN;  
ENERGY ANSWERS,  
ARECIBO, LLC,

Recurrida.

KLRA201501001

REVISIÓN  
Administrativa  
procedente de la Junta  
de Planificación.

Res. Núm.: 2010-06-  
0231-JPU

Sobre:  
Desestimación de  
solicitud de caducidad.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Romero García.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de enero de 2015.

La parte recurrente instó el presente recurso de revisión el 15 de septiembre de 2015. Mediante este, impugnó la *Resolución* emitida y notificada el 10 de julio de 2015, por la Junta de Planificación (Junta)<sup>1</sup>. En virtud del referido dictamen, la Junta denegó su solicitud para que se

<sup>1</sup> El 29 de julio de 2015, la parte recurrente presentó una solicitud de reconsideración y esta fue declarada sin lugar el 10 de agosto de 2015, notificada el 17 de agosto de 2015.

revocara la consulta de ubicación para la construcción de un incinerador de desperdicios en el Municipio de Arecibo.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, revocamos la *Resolución* recurrida y devolvemos para la continuación de los procedimientos, cónsono con lo aquí resuelto.

I.

Allá para el 19 de julio de 2010, el Gobernador aprobó la Orden Ejecutiva núm. OE-2010-034, mediante la que declaró una crisis energética y cuyo objetivo era promover el desarrollo de nueva infraestructura de generación energética. Para ello, invocó la Ley Núm. 76-2000, que provee un procedimiento expedito para la realización de proyectos que atendieran la mencionada crisis.

Además, ordenó a todas las agencias afectadas por la Orden Ejecutiva seguir dicho procedimiento al momento de otorgar permisos, consultas, endosos, comentarios, recomendaciones y certificaciones para proyectos de energía en el país. En cumplimiento con lo ordenado, el 19 de agosto de 2010 la Junta de Planificación adoptó las *Guías para establecer el procedimiento expedito de adjudicación de proyectos energéticos al amparo de la Orden Ejecutiva OE 2010-34 y de la Ley 76 de 5 de mayo de 2000*.

Es por virtud de dicho procedimiento que, el 18 de noviembre de 2010, *Energy Answers Arecibo, LLC (Energy Answers)*, presentó ante la Junta de Planificación una solicitud de preconsulta, núm. 2010-06-0231-JPU-PRE, para el desarrollo de un incinerador de desperdicios en el Barrio Cambalache del Municipio de Arecibo. Luego de varios trámites procesales, el 9 de diciembre de 2010<sup>2</sup>, la Junta de Planificación emitió una *Resolución* y aprobó, condicionadamente<sup>3</sup> y con una vigencia de dos años, la consulta de ubicación solicitada.

---

<sup>2</sup> Notificada el 10 de diciembre de 2010.

<sup>3</sup> La Junta le impuso a *Energy Answers* cinco condiciones que debería tomar en consideración al preparar el proyecto. Véase, apéndice XVI del recurso de revisión de la parte recurrente, a las págs. 195 – 196.

El 15 de noviembre de 2012, *Energy Answers* solicitó que se prorrogara la concesión de la consulta de ubicación por dos años adicionales y, el 29 de noviembre de 2012, notificada el 5 de diciembre de 2012, la Junta de Planificación emitió una *Resolución* mediante la que concedió la prórroga solicitada.

Posteriormente, el 26 de noviembre de 2014, *Energy Answers* envió una carta al Presidente de la Junta de Planificación, en la que solicitó que certificara la vigencia de la consulta de ubicación, conforme a lo dispuesto en la Ley Núm. 142-2012. Manifestó que continuaba gestionando los permisos de construcción necesarios para la realización del proyecto.

El 18 de diciembre de 2014, el presidente de la Junta contestó dicha carta y consignó que, según la Ley Núm. 142-2012, todas las consultas de ubicación que estaban vigentes al aprobarse dicha ley<sup>4</sup>, permanecerían vigentes, hasta tanto no se enmendara el *Reglamento Conjunto*.

Así las cosas, la parte recurrente presentó una solicitud ante la Junta, para que esta declarara caducada la consulta de ubicación o, en la alternativa, revocara su concesión. Lo anterior, por virtud del procedimiento para la revocación de consultas consignado en la Regla 55.12 del *Reglamento conjunto para la evaluación y expedición de permisos relacionados al desarrollo y uso de terrenos*, Núm. 8573 de 24 de marzo de 2015.

Luego de varios trámites procesales, el 10 de julio de 2015, la Junta de Planificación emitió la *Resolución* recurrida y declaró sin lugar la solicitud de la parte recurrente. Resolvió que la solicitud constituyó un ataque tardío a la aprobación de la mencionada consulta.

De otra parte, apuntó que el 23 de septiembre de 2014, declaró sin lugar una solicitud de intervención presentada por el Lic. Pedro Saadé y la

---

<sup>4</sup> Esta se aprobó el 20 de julio de 2012.

Clínica de Asistencia Legal de la Universidad de Puerto Rico<sup>5</sup>. Por último, señaló que la parte recurrente no mostró razones válidas para la concesión de lo solicitado.

El 29 de julio de 2015, la parte recurrente solicitó la reconsideración y esta fue declarada sin lugar el 10 de agosto de 2015, notificada el 17 de agosto de 2015. Dicha *Resolución* contiene el correspondiente apercibimiento, a los efectos de que la parte adversamente afectada tendría como remedio la revisión ante este Tribunal.

Inconforme, la parte recurrente instó el presente recurso y señaló los siguientes errores:

Erró la junta de planificación al declarar sin lugar la solicitud de los peticionarios sumariamente, sin vistas y sin determinaciones o fundamentos y arbitrariamente.

Erró la junta de planificación al no considerar caducada la consulta de ubicación por haber expirado el término de vigencia.

En cuanto al primer error, arguyó que la Junta debió pautar una vista para que se ventilara su solicitud, debido a que mostró motivos fundados para su celebración. En particular, ya que se vislumbra que el incinerador operará por 50 años e impactará el ambiente, la salud de los ciudadanos que residen en el área y el erario. Asimismo, subrayó que la consulta de ubicación se tramitó al amparo de un procedimiento expedito pero el proyecto no se ha concretizado, a pesar de haber transcurrido alrededor de cinco años desde que se autorizó la consulta inicial.

A su vez, enfatizó que la *Resolución* recurrida carece de fundamentos que la sustenten. Rechazó que la solicitud de intervención denegada por la Junta constituyera un motivo para la desestimación de su solicitud. Ello, a la luz de que el procedimiento al amparo de la Sección 55.12.1 (b) del Reglamento tiene una naturaleza distinta a una solicitud de

---

<sup>5</sup> El 2 de mayo de 2014, varios ciudadanos y entidades presentaron una solicitud de intervención ante la Junta de Planificación. El 23 de septiembre de 2014, dicha solicitud fue denegada, al concluir que los procedimientos adjudicativos ante dicha Junta habían culminado. A su vez, resolvió que el proyecto entró a la etapa operacional, por lo que los peticionarios podrían solicitar permiso para participar en los procedimientos ante los organismos competentes. Véase, apéndice del recurso de revisión de la parte recurrente, a la pág. 95.

intervención. En ese sentido, aseveró que la Junta Planificadora actuó arbitraria y caprichosamente, al no atender los planteamientos de la caducidad de la consulta, entre otras controversias<sup>6</sup>.

Al abordar el tema de la caducidad de la consulta, la parte recurrente alegó que la Ley Núm. 142-2012 no es de aplicación, ya que la consulta de ubicación se gestionó al amparo de un trámite expedito, por virtud de una ley especial invocada en la Orden Ejecutiva del Gobernador. De otra parte, enfatizó que *Energy Answers* no formalizó correctamente su segunda solicitud de prórroga, ya que se limitó a remitirle una carta al Presidente de la Junta, sin cumplimentar el formulario correspondiente o pagar los derechos necesarios.

Asimismo, adujo que la respuesta del Presidente no constituyó una decisión válida de la Junta de Planificación, y que se fundamentó en una interpretación errónea de la Ley Núm. 142-2012. En su consecuencia, la parte recurrente esbozó que la Junta incidió al no atender el tema de la caducidad de la consulta de ubicación.

El 14 de octubre de 2015, *Energy Answers* presentó un *Alegato en oposición*. Por un lado, articuló que la parte recurrente no tiene legitimación activa, ya que no fue parte en el procedimiento ante la Junta y tampoco está o estará adversamente afectada por la actuación administrativa impugnada. En específico, señaló que los daños alegados por la parte recurrente son abstractos, especulativos e hipotéticos. En cuanto a las entidades que recurrieron en el escrito de revisión, manifestó que estas no mostraron que sufrirían un daño propio como resultado de la acción administrativa.

Con relación al primer señalamiento de error esgrimido por la parte recurrente, recalcó que la Junta no abusó de su discreción al denegar la

---

<sup>6</sup> La parte recurrente también señaló que el *Environmental Protection Agency* (EPA) determinó que el predio en que ubicaría el desarrollo está contaminado con plomo. Asimismo, alegó que *Energy Answers* indujo a error a la Junta, al no informar el impacto adverso del proyecto al Caño Tiburones y al exagerar la cantidad de empleos que generaría el proyecto.

También manifestó que la parte recurrida indujo a error a la Junta, al indicar que el proyecto generaría energía, cuando en realidad es uno de disposición de desperdicios sólidos. Por último, subrayó que la parte recurrida no ha cumplido con las condiciones impuestas por la Junta de Planificación.

solicitud de la parte recurrente. Arguyó que la parte recurrente intenta atacar, colateralmente, la *Declaración de Impacto Ambiental (DIA)*, que fue debidamente aprobada por la Junta.

Puntualizó que la Junta de Calidad Ambiental, agencia con peritaje en el asunto, evaluó los impactos del proyecto y lo aprobó. En ese sentido, señaló que dicha determinación goza de una presunción de corrección que no fue rebatida por la parte recurrente. Además, refutó su alegado incumplimiento con las condiciones contenidas en la aprobación inicial de la consulta de ubicación y, manifestó que continúa con los trámites para la realización del proyecto.

Al abordar el segundo señalamiento de error, negó que la consulta de ubicación haya caducado. Acentuó que la consulta estaba vigente al momento en que se aprobó la Ley Núm. 142-2012, y que la Junta de concluyó correctamente que dicha Ley es de aplicación a la consulta de ubicación en controversia.

El 14 de octubre de 2015, la parte recurrida también presentó una *Solicitud de desestimación por falta de legitimación activa*. En síntesis, reiteró que la parte recurrente no fue parte en el proceso administrativo y tampoco demostró que sufrirá daños reales y palpables, por lo que la presente controversia no es justiciable.

El 3 de noviembre de 2015, este Tribunal autorizó a la parte recurrente presentar una oposición a la solicitud de desestimación que hiciera la parte recurrida. Así las cosas, el 4 de diciembre de 2015, esta presentó una *Réplica en oposición a moción de desestimación de la recurrida Energy Answers, LLC*.

En síntesis, la recurrente argumentó que fue parte en el procedimiento administrativo que culminó con la *Resolución* recurrida. Manifestó que la arbitrariedad de dicha *Resolución* le afectó adversamente, ya que la Junta no atendió su reclamo y lo resolvió sumariamente.

Por otro lado, planteó que de su recurso de revisión, surgía con precisión cómo los recurrentes serían afectados individualmente, así como sus direcciones y ubicaciones con respecto al incinerador. A su vez, reiteró que la jurisprudencia reconoce que se puede fundamentar una acción en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales y estéticas.

Por último, subrayó que los alegados daños no serían únicamente ambientales, sino que se desprendía de su solicitud un daño a la salud de los recurrentes. Enfatizó que varios de estos tienen condiciones preexistentes que los hacen particularmente susceptibles a las emisiones del incinerador.

## II.

### A.

Es norma reiterada que la revisión judicial únicamente “puede ejercerse en un asunto que presente un caso o controversia, y no en aquellas circunstancias en que se presente una disputa abstracta cuya solución no tendrá consecuencias para las partes”. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe*, 178 DPR 563, 572 (2010). Ello asegura que el promovente de una acción posea un verdadero interés en el litigio de su causa de acción y, con toda probabilidad, proseguirá esta enérgicamente.  
*Id.*

Por otro lado, una “de las doctrinas de autolimitación derivadas del principio de ‘caso o controversia’ es la legitimación de la parte que acude ante el foro judicial”. *Id.* En ese sentido, “[c]uando una parte impugna una actuación gubernamental, el análisis para determinar si el peticionario es la parte adecuada para entablar la reclamación se realiza en términos de la doctrina de autolimitación judicial conocida como *legitimación activa* o *standing*”. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 131 (2014).  
Así pues,

cuando un litigante solicita la revisión judicial sobre la constitucionalidad de una acción o decisión administrativa a través de un pleito civil, éste tiene que demostrar que: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real,

inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejercita y el daño alegado, y (4) la causa de acción debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley.

*Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe*, 178 DPR, a la pág. 572.

La Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, según enmendada, 3 LPAU sec. 2101 *et seq.* (LPAU), establece los criterios que tiene que demostrar el que desee acudir al foro judicial para la revisión de una determinación administrativa, en el contexto de un procedimiento adjudicativo ante una agencia. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe*, 178 DPR, a la pág. 573. A saber: toda parte que cuestione una actuación de una agencia mediante un recurso de revisión judicial, tiene que demostrar que goza de legitimación activa según dispuesto en la LPAU.

La Sec. 4.2 de la LPAU, 3 LPAU sec. 2172 establece que,

[...] **una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia, [que] haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o el organismo administrativo apelativo correspondiente, tiene legitimación activa para presentar el recurso de revisión.** [...]

*Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe*, 178 DPR, a la pág. 575. (Énfasis suplido).

En específico, “para que el litigante pueda presentar el recurso de revisión judicial tiene que satisfacer dos requisitos: **(1) ser parte y (2) estar ‘adversamente afectado’ por la decisión administrativa**”. *Id.*, a las págs. 575 – 576. (Énfasis suplido). Además, deberá haber agotado los remedios administrativos y recurrir dentro de los términos correspondientes. *Id.*, a la pág. 576.

Cual dispuesto en la Sec. 1.3 de la LPAU, 3 LPAU sec. 2102 (j), una parte es: (1) toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción; (2) la persona que se le permita intervenir o participar; (3) la que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden; (4) o que sea designada como parte en dicho procedimiento. Véase, además, *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe*, 178 DPR, a la pág. 576.



En cuanto al requisito de que la parte esté adversamente afectada por la decisión, el Tribunal Supremo ha opinado que “no es suficiente que la actuación gubernamental tenga un efecto sobre el litigante, sino que ese efecto tiene que ser adverso o desfavorable a sus intereses”. *Id.*, a la pág. 577. Deberá demostrar que sufre o sufrirá una lesión o daño particular, que a su vez es causado por la acción administrativa impugnada mediante el recurso de revisión judicial. *Id.*, a la pág. 579.

El daño se puede basar en consideraciones ambientales, recreativas o espirituales. *Muns. Aguada y Agudilla v. JCA*, 190 DPR, a la pág. 133. No obstante, ello no implica que “la puerta está abierta de par en par para la consideración de cualquier caso que desee incoar cualquier ciudadano en alegada protección de una política pública”. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe*, 178 DPR, a la pág. 572.

En cuanto a la legitimación activa de las asociaciones, “éstas pueden solicitar la revisión si son partes y la actuación les afecta adversamente”. *Id.*, a la pág. 582. No obstante, “el mero interés en un asunto no es suficiente de por sí para establecer que una parte fue adversamente afectada por la decisión de una agencia”. *Muns. Aguada y Agudilla v. JCA*, 190 DPR, a la pág. 133. (Cita suprimida).

Las asociaciones “tiene[n] legitimación para solicitar la intervención judicial por los daños sufridos por la agrupación y para vindicar los derechos de la entidad”. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe*, 178 DPR, a la pág. 572. Si la asociación comparece en defensa de sus intereses, deberá demostrar la existencia de un “daño claro, palpable, real, inmediato, preciso, no abstracto o hipotético a su colectividad”. *Id.*, a las págs. 572 – 573.

Estas también pueden acudir a los tribunales a nombre de sus miembros, aun cuando la agrupación no haya sufrido daños propios. *Id.*, a la pág. 573. Cuando una asociación,

litiga a nombre de sus miembros, tiene que demostrar que:  
(1) que el miembro tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización, y

(3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren participación individual.

*Id.* (Cita suprimida).

Por último, el que solicite la revisión judicial de una determinación administrativa tiene el peso de probar su legitimación en todas las etapas. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR, a la pág. 136. De otra parte, “cuando se cuestiona la legitimación activa de un litigante, se debe asumir que las alegaciones incluidas en su recurso son ciertas y se debe evaluar la causa de acción de la manera más favorable para el demandante”. *Id.*, a la pág. 143.

#### B.

La Regla 55.12 del *Reglamento conjunto para la evaluación y expedición de permisos relacionados al desarrollo y uso de terrenos* Núm. 8573 de 24 de marzo de 2015, de la Junta de Planificación (Reglamento 8573), provee un procedimiento adjudicativo para la revocación de consultas de ubicación. A saber:

##### Procedimiento

a. La Junta en Pleno podrá revocar la autorización de una consulta cuando se le haya inducido a error, por fraude, por falsa representación, se haya omitido información conocida que de conocerse hubiera sido otra la decisión de la Junta de Planificación, por falta de jurisdicción o que exista un interés público apremiante que amerite protegerse, siguiendo el trámite que se dispone a continuación:

. . . . .

b. **A solicitud de persona con legítimo interés<sup>[7]</sup>** – En estos casos se seguirá el siguiente procedimiento:

**1. El promovente de la solicitud de revocación deberá presentar un escrito en el que demuestre que tiene un interés legítimo en el asunto y las razones que a su juicio justifican que la Junta en el ejercicio de su discreción revoque la consulta.** Dicho escrito debe ser notificado por entrega personal, evidenciando dicha entrega mediante declaración jurada o por correo certificado con acuse de recibo al concesionario de la consulta y las partes ya reconocidas.

<sup>7</sup> Precisa distinguir los conceptos de “interés legítimo” y “legitimación activa” en el ámbito administrativo. *San Antonio Maritime v. P.R. Cement Co.*, 153 DPR 374, 393 (2001). “Ambos son conceptos distintos que exigen para su verificación criterios distintos. Por otro lado, el contenido de la frase “interés legítimo” contempla un gran abanico de posibilidades; el mismo puede incluir o abarcar intereses tales como ambientales, sociales, y económicos”. *Id.* (Bastardillas en el original; énfasis suplido).

2. El concesionario de la consulta tendrá un término de quince (15) días contados a partir de la notificación para expresarse en torno a la solicitud de revocación y deberá notificar de su escrito por correo certificado con acuse de recibo al promovente de la solicitud de revocación.

c. Luego que el concesionario de la consulta se haya expresado, la Junta a la luz del expediente sobre la consulta y los planteamientos de los participantes en el proceso, determinare que no hay razones que justifiquen continuar, así lo hará constar en una Resolución que notificará a las partes. Si por el contrario determinare que hay **motivos fundados** para continuar el proceso de revocación ordenará la celebración de una vista administrativa para oír a las partes y hacer una adjudicación definitiva de la solicitud.

Véase, Sección 55.12.1 del Reglamento 8573. (Énfasis suplido).

### C.

La Ley Núm. 151-2013, enmendó, derogó y añadió artículos varios a la Ley Núm. 161-2009, *Ley Para la Reforma de Permisos en Puerto Rico*, 23 LPRA sec. 9011, *et seq.* De la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 151-2013, surge que parte de lo perseguido por las enmiendas fue agilizar los procedimientos para la concesión de permisos, además de propiciar la participación ciudadana en distintos procedimientos.

Por su parte, el Art. 69 de la Ley Núm. 151-2013, dispuso que:

Dentro del término de ciento ochenta (180) días contados a partir de que entre en vigor esta Ley, las Entidades Gubernamentales Concernidas y todos los departamentos, agencias, municipios, corporaciones e instrumentalidades públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico revisarán, enmendarán o derogarán sus reglamentos administrativos, órdenes administrativas y memorandos que establecen procedimientos, políticas y formularios de permisos, con la intención de simplificar y aclarar los procesos de permisos para atemperarlos a la política pública adoptada en esta Ley. Dentro del término de treinta (30) días contados a partir de concluido el período arriba instituido para la revisión de los reglamentos, la Junta de Planificación y la Oficina de Gerencia de Permisos someterán un informe al Gobernador y a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

Para atender el mandato esbozado en la Ley Núm. 151-2013, se tramitó el correspondiente procedimiento para enmendar el *Reglamento Conjunto* de la Junta de Planificación.

Entre los asuntos atendidos en las enmiendas al *Reglamento Conjunto*, se incluyó establecer los términos de vigencia de las consultas

de ubicación, conforme a lo dispuesto en la Ley Núm. 142-2012. La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 142-2012, dispone, en parte, que:

Uno de los trámites más importantes relacionados al uso de terrenos lo es el de la consulta de ubicación. Esta consulta es el trámite mediante el cual se evalúa y decide sobre propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente por la reglamentación aplicable, pero que las disposiciones reglamentarias proveen para que se consideren. Las consultas de ubicación, las cuales requieren un minucioso, detallado y extenso análisis, representan un mecanismo para llevar a cabo usos y actividades que propicien nuestro crecimiento poblacional y nuestro desarrollo económico. **Debido al abarcador análisis que requieren las consultas de ubicación y a lo complejo que puede resultar implementar las mismas, es necesario dotar a las instrumentalidades públicas encargadas de evaluar y autorizar tales consultas de disposiciones legales que les permitan establecer el tiempo de vigencia de éstas. Lo anterior contribuirá a que sean aquellas entidades con pericia en la aprobación y puesta en práctica de las consultas de ubicación, quienes establezcan mediante reglamentación la vigencia y duración de las mismas.**

(Énfasis suplido).

Así pues, el Art. 4 de la Ley Núm. 142-2012, estableció que:

Cónsono con lo dispuesto en el Artículo 3 de esta Ley<sup>8</sup>, el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos deberá ser enmendado a los fines de incluir nuevos términos de vigencia para las consultas de ubicación. **Disponiéndose, que los términos de vigencia dispuestos en la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, en la Ley 161-2009, según enmendada, así como en los reglamentos promulgados a su amparo, con anterioridad a la aprobación de esta Ley, no le aplicarán a las consultas de ubicación que**

<sup>8</sup> El Art. 3 de la Ley Núm. 142-2012 dispone:

Se enmienda el párrafo (a) del inciso (1) del Artículo 16 de la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, para que lea como sigue:

“Artículo 16. Reglamentos

La Junta adoptará, entre otros, los siguientes reglamentos:

(1) ...

(a) Para establecer distritos o zonas, tanto en las áreas urbanas como rurales, el uso y desarrollo de los terrenos y edificios públicos y privados, para tales fines como industria, comercio, transporte, residencia, actividades cívicas y públicas o semipúblicas, deportivas, de recreo, incluyendo playas y balnearios. **Las consultas de ubicación que se aprueben a tenor con esta Ley o la Ley 161-2009, según enmendada, conocida como “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico”, tendrán la vigencia que aplique según lo dispuesto en el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos.**

(b) ...

...”

(Énfasis suplido).

**hayan sido aprobadas y estén vigentes a la fecha de efectividad de esta Ley hasta tanto se haya enmendado el Reglamento de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos a los fines aquí dispuestos.**

(Énfasis suplido).

Así las cosas, la Junta enmendó y aprobó el *Reglamento conjunto para la evaluación y expedición de permisos relacionados al desarrollo y uso de terrenos* Núm. 8573, el 24 de marzo de 2015. La Sección 55.11.3 de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

Vigencia de Consultas de Ubicación vigentes al momento de la aprobación de la Ley 142 del 2012

En el caso de aquellas consultas de ubicación **cuya vigencia se mantuvo en virtud de la Ley Núm. 142-2012**, la misma se **prolonga** conforme a lo siguiente:

- a. 2 años (24 meses) para las consultas de ubicación privadas que no sean proyectos comerciales de más de cien mil (1000,000') pies cuadrados de área neta de ventas.
- b. 4 años (48) meses para consultas de ubicación y/o transacciones públicas.
- c. 4 años (48) meses para la real y efectiva construcción de proyectos comerciales de más de cien mil (100,000') pies cuadrados de área neta de ventas.

(Énfasis suplido)

D.

El 19 de julio de 2010, el Gobernador aprobó la Orden Administrativa núm. OE-2010-034. Mediante esta, estableció la existencia de una crisis energética en Puerto Rico. Ello, a la luz de que nuestra infraestructura de energía eléctrica depende, en un 70%, de combustibles derivados del petróleo. *Lozada Sánchez et al v. JCA*, 184 DPR 898, 903 (2012).

En dicha Orden Administrativa se consignó, además, que la dependencia sobre combustibles derivados del petróleo expone a la isla a los efectos de cambios inesperados y súbitos en el precio y disponibilidad del combustible. *Id.* Asimismo, “se expuso en el Boletín Administrativo Núm. OE-2010-034 que la dependencia del petróleo perjudica nuestro medioambiente”. *Id.*

En atención a todo lo anterior, el Gobernador de Puerto Rico declaró un estado de emergencia en cuanto a la infraestructura de generación de energía eléctrica de Puerto Rico y ordenó que se activaran las disposiciones de la Ley Núm. 76-2000, *supra* [3 LPRA sec. 1931 *et seq.*], que permiten utilizar un proceso expedito en situaciones de emergencias. De esta forma, se ordenó la utilización de un proceso sumario para el desarrollo de proyectos que fomentan una nueva infraestructura de generación energética en la que se usen fuentes alternas a los combustibles derivados del petróleo.

*Lozada Sánchez et al v. JCA*, 184 DPR, a las págs. 903 – 904.

Por su parte, el Art. 2 de la Ley Núm. 76-2000, faculta a las agencias gubernamentales con injerencia en la tramitación de permisos, consultas, y demás procedimientos relacionados, para establecer procedimientos y términos para expedir el desarrollo de proyectos que atiendan la crisis.

A su vez, el Art. 14 establece:

Las disposiciones de este capítulo prevalecerán sobre cualquier disposición de ley general o especial, o reglamento inconsistente con las mismas. No obstante, se dispone que para la otorgación de contratos al amparo de este capítulo se deberá cumplir con todos los requisitos que se exigen para la contratación con el Gobierno de Puerto Rico. Los documentos o certificaciones a ser expedidos por el Gobierno de Puerto Rico no podrán demorar más de cinco (5) días.

3 LPRA sec. 1944.

De otra parte, el Art. 16 dispone que:

La interpretación de las disposiciones de este capítulo para dilucidar casos o controversias presentadas ante las agencias o tribunales del Gobierno de Puerto Rico, será en el sentido más amplio posible, en ánimo de lograr la implantación eficaz de la política pública contenida en la misma.

(Énfasis suplido).

En virtud del mandato esbozado en la Orden Administrativa, la Junta de Planificación elaboró las *Guías para establecer el procedimiento expedito de adjudicación de proyectos energéticos al amparo de la orden ejecutiva OE 2010-34 y de la Ley 76 de 5 de mayo de 2000*. Mediante este, la Junta elaboró las normas para la adjudicación rápida de los mencionados proyectos.

## E.

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

Igualmente, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

## III.

## A.

En primer lugar, atendemos la *Solicitud de desestimación por falta de legitimación activa* presentada por *Energy Answers*. Cual citado, la LPAU precisa los criterios que tiene que demostrar el que desee acudir al foro judicial para la revisión de una determinación administrativa, en el contexto de un procedimiento adjudicativo ante una agencia.

A saber: toda parte que cuestione una actuación de una agencia mediante un recurso de revisión judicial, tiene que demostrar que goza de legitimación activa según dispuesto en la LPAU. En específico, la Sec. 4.2 de la LPAU establece que una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia, que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o el organismo administrativo apelativo correspondiente, ostenta legitimación activa para presentar el recurso de revisión.

La LPAU define parte como (1) toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción; (2) la persona que se le permita intervenir o participar; (3) la que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden; (4) o que sea designada como parte en dicho procedimiento.

En cuanto al requisito de que la parte esté adversamente afectada por la decisión, el Tribunal Supremo ha opinado que no es suficiente que la actuación gubernamental tenga un efecto sobre el litigante, sino que ese efecto tiene que ser adverso o desfavorable a sus intereses. En ese sentido, deberá demostrar que sufre o sufrirá una lesión o daño particular, que a su vez es causado por la acción administrativa impugnada mediante el recurso de revisión judicial. La parte recurrente cumplió con los mencionados requisitos.

La citada Regla 55.12 del Reglamento 8573, provee un procedimiento adjudicativo para la revocación de consultas de ubicación. Específicamente, permite que, a solicitud de una persona con **legítimo interés**, la Junta de Planificación **revoque la autorización** de una consulta de ubicación. En el contexto de dicho procedimiento, la recurrente es parte conforme la LPAU, ya que es la promovente de la acción que culminó con el presente recurso.

En cumplimiento con la Sección 55.12.1 del Reglamento 8573, la recurrente instó una solicitud en la que puntualizó el interés legítimo que posee en la revocación de la consulta de ubicación. Cabe resaltar que el contenido de la frase “interés legítimo” contempla un gran abanico de posibilidades; el mismo puede incluir o abarcar intereses tales como ambientales, sociales, y económicos. Además, relató las razones que, a su juicio, justifican que la Junta, en el ejercicio de su discreción, revoque la consulta para el desarrollo del incinerador de desperdicios sólidos en el Municipio de Arecibo.



En primer lugar, particularizó los daños que alega sufrirá como consecuencia del proyecto propuesto. Así pues, en su recurso detalló las distancias específicas de las residencias de los recurrentes respecto a la ubicación del proyecto, así como las condiciones de salud que padecen y podrían ser agravadas por las emisiones del incinerador<sup>9</sup>. La parte recurrente también esbozó problemas ambientales relacionados a plomo en el terreno donde ubicaría el proyecto y las emisiones que generaría el incinerador.

Por otro lado, la parte recurrente enfatizó que la *Resolución* le afectó adversamente de dos formas. Primero, objetó que esta fuera atendida sumariamente, ya que mostró motivos fundados para la celebración de una vista. En su consecuencia, aseveró que la *Resolución* recurrida es arbitraria y carece de fundamentos. Segundo, planteó que la mencionada *Resolución* le afecta adversamente, ya que el proyecto impugnado le causaría un daño concreto y real a la salud de los ciudadanos recurrentes y al ambiente.

Cierto es que la parte recurrente no fue parte en el procedimiento ante la Junta para la concesión de la consulta de ubicación. Sin embargo,

---

<sup>9</sup> En cuanto a las asociaciones que recurren ante nos, estas también pueden solicitar la revisión si son partes y la actuación les afecta adversamente. También tienen legitimación para solicitar la intervención judicial a nombre de sus integrantes. Así pues, cuando litiga a nombre de sus miembros, tiene que demostrar que: (1) que el miembro tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización, y (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren participación individual.

Ciudadanos en Defensa del Ambiente (CEDA) cuenta a los recurrentes Iván F. Elías Rodríguez y Wilfredo Vélez Hernández como miembros. Iván F. Elías Rodríguez reside a 6 millas del lugar propuesto para el incinerador, visita con frecuencia los cuerpos de agua del área y contribuye a su conservación. Por su parte, Wilfredo Vélez Hernández sufre de alergias y enfermedades respiratorias y reside aproximadamente a 2.4 millas del lugar propuesto para el incinerador con su esposa, Eunice Santana Melecio, que padece de asma y enfisema. Además, es miembro fundador de CEDA desde el 1993. De la solicitud ante la Junta de Planificación surge que esta demandó por sí y en representación de sus integrantes. CEDA se dedica a promover la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales, particularmente del Municipio de Arecibo.

Por otro lado, el recurrente Javier Biaggi Caballero es miembro de la organización Basura Cero. Dicha organización tiene como misión educar y persuadir a las personas a reducir, reciclar y reusar la basura. El Sr. Javier Biaggi Caballero reside hace 30 años en el Municipio de Arecibo y su hogar está localizado aproximadamente a 2.5 millas de donde ubicaría el incinerador. Asimismo, la recurrente Cristina Rivera Román es integrante de la organización Vecinos al Rescate de Accesos y Senderos, una organización no incorporada que se dedica a la protección de los accesos públicos a áreas de alto valor ecológico, recreativo y educativo, inclusive el Caño Tiburones. Reside aproximadamente a 4.5 millas de la localización propuesta para el proyecto. Por último, Myrna Conty es la portavoz de Amigos del Río Guaynabo, una organización sin fines de lucro creada en el año 2000, con el fin de proteger los recursos naturales del Caño Tiburones.

sí fue parte en el procedimiento ante nuestra consideración. Además, la *Resolución* recurrida le afectó adversamente y agotó los remedios administrativos a su disposición antes de instar el presente recurso. Valga apuntar que la parte recurrente solicitó la reconsideración a la Junta y ésta fue denegada. A su vez, las propias determinaciones de la Junta contienen el correspondiente apercibimiento del derecho de la parte adversamente afectada a acudir a este Tribunal.

Según la jurisprudencia aplicable, cuando se cuestiona la legitimación activa de un litigante, se debe evaluar la causa de acción de la manera más favorable para el demandante y dar por buenas las alegaciones incluidas en su recurso. Al dar por buenas las alegaciones de la parte recurrente, concluimos que esta cumplió con todos los requisitos conforme la LPAU, para instar el presente recurso. En su consecuencia, no procede desestimar el presente recurso por falta de legitimación activa.

#### B.

Nos corresponde resolver si la Junta de Planificación erró al desestimar la *Solicitud para que se considere caducada consulta de ubicación o se evoque [sic] su aprobación*, que hiciera la parte recurrente. Resolvemos que la Junta de Planificación erró al declarar sin lugar la solicitud de los recurrentes sumariamente. No obstante ello, también concluimos que la consulta de ubicación no caducó.

Allá para el 19 de julio de 2010, el Gobernador aprobó la Orden Ejecutiva núm. OE-2010-034, mediante la que declaró una crisis energética. Para ello, invocó la Ley Núm. 76-2000, que es una ley especial y provee un procedimiento expedito para la realización de proyectos que atendieran la mencionada crisis.

Además, ordenó a todas las agencias afectadas por la Orden Ejecutiva, a seguir un procedimiento expedito al momento de otorgar permisos, consultas, endosos, comentarios, recomendaciones y certificaciones para proyectos de energía en el país. En cumplimiento

con lo ordenado, el 19 de agosto de 2010 la Junta de Planificación adoptó las *Guías para establecer el procedimiento expedito de adjudicación de proyectos energéticos al amparo de la Orden Ejecutiva OE 2010-34 y de la Ley 76 de 5 de mayo de 2000*.

Es por virtud de dicho procedimiento que, el 18 de noviembre de 2010, la recurrida presentó ante la Junta de Planificación una solicitud para el desarrollo de un incinerador de desperdicios en el Barrio Cambalache del Municipio de Arecibo. Luego, el 10 de diciembre de 2010, la Junta de Planificación emitió una *Resolución* mediante la que aprobó, condicionadamente y con una vigencia de dos años, la consulta de ubicación para dicho desarrollo.

En primer lugar, precisa atender la controversia relacionada con la vigencia de la consulta de ubicación. En síntesis, la parte recurrente arguyó que la Junta erró al no considerar caducada la consulta de ubicación. Esta fue concedida el 10 de diciembre de 2010, con una vigencia de dos años y condicionada al cumplimiento de varias condiciones. En su recurso de revisión, la parte recurrente argumentó la consulta caducó o, en la alternativa, que el presidente de la Junta actuó contrario a derecho al autorizar una segunda prórroga.

La médula de dicha controversia gira en torno a la aplicabilidad de la Ley Núm. 142-2012. El Art. 4 de la Ley Núm. 142-2012, establece que los términos de vigencia dispuestos en la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, en la Ley 161-2009, según enmendada, así como en los **reglamentos promulgados a su amparo**, con anterioridad a la aprobación de dicha Ley, **no le aplicarán a las consultas de ubicación que hayan sido aprobadas y estén vigentes a la fecha de efectividad de esta Ley** hasta tanto se haya enmendado el Reglamento de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos.

La citada Ley fue aprobada el 20 de julio de 2012. A pesar de ello, y como una alegada medida de precaución, el 15 de noviembre de 2012, *Energy Answers* presentó una solicitud de extensión de la vigencia de la

consulta de ubicación. Esta fue concedida el 29 de noviembre de 2012, por dos años adicionales.

Luego, el 26 de noviembre de 2014, *Energy Answers* presentó una solicitud de extensión de vigencia, dirigida al Presidente de la Junta, en la que solicitó que se certificara la vigencia de la consulta de ubicación, conforme a lo dispuesto en la Ley Núm. 142-2012.

El 18 de diciembre de 2014, el Presidente de la Junta contestó dicha solicitud y concluyó que todas las consultas de ubicación permanecerían vigentes, inclusive la que es objeto de la presente controversia, hasta tanto no se enmendara el Reglamento Conjunto. Lo anterior, según dispuesto en la Ley Núm. 142-2012.

Surge de los hechos ante nuestra consideración que la consulta de ubicación estaba vigente al momento de la aprobación de la Ley Núm. 142-2012. De otra parte, el citado Artículo hace referencia a los términos de **vigencia** dispuestos en la *Ley Orgánica de la Junta de Planificación* y en la *Ley Para la Reforma de Permisos en Puerto Rico*, así como en los **reglamentos** promulgados a su amparo.

Cierto es que la consulta de ubicación en controversia fue tramitada al amparo del procedimiento provisto por las *Guías para establecer el procedimiento expedito de adjudicación de proyectos energéticos al amparo de la Orden Ejecutiva OE 2010-34 y de la Ley 76 de 5 de mayo de 2000*. A su vez, también somos conscientes de que la Ley Núm. 76-2000 es una ley especial.

Sin embargo, tanto la Orden Ejecutiva núm. OE-2010-034, como la Ley Núm. 76-2000 y las guías para el trámite expedito para la **adjudicación** de consultas ante la Junta, no establecen los términos de **vigencia** de estas. La intención de la Ley Núm. 76-2000 es concederle la facultad a las agencias gubernamentales con injerencia en la concesión de permisos, para agilizar los procedimientos. Por su parte, los términos de vigencia de las consultas de ubicación está regido por lo dispuesto en el *Reglamento Conjunto* de la Junta.

Es por ello que el *Reglamento Conjunto* se enmendó, en parte, para atender lo consignado en la Ley Núm. 142-2012. Así pues, Reglamento 8573 de 24 de marzo de 2015, estableció los nuevos términos de vigencia de las consultas de ubicación y su Sección 55.11.13, **prolongó** aquellas consultas cuya vigencia se mantuvo al amparo de la Ley Núm. 142-2012.

Tampoco podemos concluir, como aduce la parte recurrente, que el Presidente de la Junta prorrogó la vigencia consulta de ubicación de *Energy Answers* contrario a derecho, ya que debió ser la Junta de Planificación la que prorrogara la misma. El Presidente de la Junta se limitó a confirmar lo dispuesto por la Ley Núm. 142-2012.

Es la propia Ley la que estableció que las consultas de ubicación vigentes al momento de su aprobación se mantendrían así, hasta tanto no se enmendara el *Reglamento Conjunto*. En ese sentido, es forzoso concluir que la consulta de ubicación en controversia no caducó en diciembre de 2014.

Sin embargo, ello no resuelve la controversia ante nuestra consideración en su totalidad. En su primer señalamiento de error, la parte recurrente planteó que la Junta de Planificación incidió al declarar sin lugar sumariamente su solicitud. Ello, sin determinaciones de hechos o fundamentos legales adecuados. La Regla 55.12 del reglamento 8573, permite la revocación de las autorizaciones de consultas cuando se le haya inducido a la Junta a error, por fraude, por falta representación, se haya omitido información conocida que de conocerse hubiera sido otra la decisión de la Junta de Planificación, por falta de jurisdicción o que exista un interés público apremiante que amerite protegerse.

En su consecuencia, la parte recurrente articuló las razones que a su juicio, justifican la revocación de la consulta. Por un lado, señaló que el *Environmental Protection Agency* (EPA) determinó que el predio en que ubicaría el desarrollo está contaminado con plomo y, que la Junta no tuvo

eso ante su consideración al momento de aprobar la consulta<sup>10</sup>. Asimismo, alegó que *Energy Answers* indujo a error a la Junta, al no informar el impacto adverso del proyecto al Caño Tiburones. Además, planteó que esta también indujo a error a la Junta, al exagerarla cantidad de empleos que generaría el proyecto.

A su vez, argumentó que el proyecto es uno de incineración de desperdicios y no de generación de energía, y que tampoco crearía los empleos proyectados. De otra parte, enfatizó que la consulta fue aprobada al amparo de un trámite expedito y, no obstante ello, *Energy Answers* no ha cumplido con las condiciones de la consulta de ubicación ni ha concretizado el proyecto. En su consecuencia, la parte recurrente recalcó que mostró suficientes motivos para que la Junta de Planificación revocara la consulta o, en su alternativa, citara a las partes para una vista administrativa.

La Junta de Planificación consignó tres razones al denegar la solicitud de la parte recurrente. En primer lugar, adujo que la solicitud constituía un ataque tardío a la aprobación de la consulta. Específicamente, ya que se celebró una vista pública y ese era el momento oportuno para oponerse. Sin embargo, la Regla 55.12 del Reglamento 8573 concede un procedimiento para la **revocación** de consultas de ubicación autorizadas. Por ende, es evidente que dicho procedimiento no es para impedir una aprobación, sino para impugnar una que ya se concedió.

En segundo lugar, la Junta manifestó que la denegatoria de la solicitud de intervención realizada anteriormente es final, firme e inapelable. Sin embargo, la solicitud ante la Junta no era una impugnación a la denegatoria de intervención, sino que es un procedimiento distinto y aparte a la solicitud de intervención.

En tercer lugar, la Junta de Planificación concluyó que la parte recurrente no demostró razones válidas para la revocación de la consulta

---

<sup>10</sup> Manifestó que el EPA emitió una determinación de “no logro” con relación al plomo en el barrio Cambalache del Municipio de Arecibo. Véase, apéndice del recurso de revisión de la parte recurrente, a las págs. 156-157.

de ubicación. Ello, sin atender de forma alguna los planteamientos de la parte recurrente. Ciertamente es que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. Estas tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas.

No obstante ello, de los hechos ante nuestra consideración surge que la parte recurrente logró demostrar motivos fundados para que, al menos, se continuara el procedimiento ante la Junta y esta ordenara la celebración de una vista administrativa. Ello, para oír a las partes y emitir una adjudicación definitiva de la solicitud.

Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. Le asiste a la razón a la parte recurrente, a los efectos de que la decisión recurrida es irrazonable y sus fundamentos arbitrarios.

#### IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se revoca la *Resolución* emitida y notificada por la Junta de Planificación el 10 de julio de 2015, y devolvemos para la continuación de los procedimientos, cónsono con lo aquí dispuesto.

**Notifíquese inmediatamente.**

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones